

06.10.2003

Gesetzentwurf

**der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

"Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gem. Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen"

A Problem

Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen kennt bislang nur das vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen für verfassungsgemäß erachtete so genannte relative Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 Satz 1, wonach das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten kann, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Finanzsituation der Kommunen prekär ist. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. In diesem Zusammenhang sei nur an die Kosten der Deutschen Einheit, an konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen und an die dramatisch gestiegenen Sozialhilfebelastungen infolge von Massenarbeitslosigkeit erinnert. Die Auswirkungen engen sowohl die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes als auch der Kommunen des Landes ein.

B Lösung

Die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die Verfassung sowie der Erlass eines entsprechenden Ausführungsgesetzes sollen das Kostenbewusstsein schärfen und mehr Transparenz zwischen den verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns schaffen.

C Alternative

Keine.

Datum des Originals: 06.10.2003/Ausgegeben: 08.10.2003

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen.

D Kosten

Die Kosten, die auf das Land zukommen, hängen ab vom Umfang zukünftigen gesetzgeberischen Handelns im Bereich der Aufgabenübertragung bzw. der Änderung vorhandener Aufgaben, so dass eine Spezifizierung nicht möglich ist.

Beim Ausgleich von Belastungen sind Entlastungen auf Seiten der Kommunen von der zuständigen Behörde im Sinne einer Saldierung zu berücksichtigen.

E Zuständigkeit

Zuständig ist der Landtag.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Kostenbewusstsein von Land und Kommunen wird geschärft. Die Kommunen erfahren einen Kostenausgleich im Falle wesentlicher Mehrbelastungen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine

H Befristung

Artikel II tritt nach 5 Jahren außer Kraft.

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN**

**Auszug aus den geltenden Gesetzesbe-
stimmungen**

**"Gesetz zur Änderung der Verfassung
für das Land Nordrhein-Westfalen und
zur Regelung eines Kostenfolgeab-
schätzungs- und eines Beteiligungs-
verfahrens gem. Art. 78 Abs. 3 der Ver-
fassung für das Land Nordrhein-
Westfalen"**

Artikel I

**Gesetz zur Änderung der Verfassung
für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Verfassung für das Land Nordrhein-
Westfalen**

Die Verfassung für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV.NRW.
S.127/ GS.NW.S.3), zuletzt geändert
durch Gesetz vom 5. März 2002
(GV.NRW.S.108), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 78 Abs.3 Satz 1 wird wie folgt
geändert:

Artikel 78

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände
sind Gebietskörperschaften mit dem Recht
der Selbstverwaltung durch ihre gewählten
Organe.

a) Die Wörter "gesetzliche Vorschrif-
ten" werden durch die Wörter "Ge-
setze und Rechtsverordnungen"
ersetzt;

(2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände
sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger
der öffentlichen Verwaltung, soweit die Ge-
setze nichts anderes vorschreiben.

b) nach dem Wort "wenn" wird das
Wort "darin" eingefügt.

(3) Das Land kann die Gemeinden und Ge-
meindeverbände durch gesetzliche Vor-
schriften zur Übernahme und Durchführung
bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflich-
ten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über
die Deckung der Kosten getroffen werden.

2. Nach Satz 1 werden die folgenden
neuen Sätze 2 bis 4 angefügt:

"Führt die Übertragung neuer oder die
Veränderung bestehender übertragba-
rer Aufgaben zu einer wesentlichen
Belastung der Gemeinden oder Ge-
meindeverbände in ihrer Gesamtheit,
so ist dafür in dem Gesetz oder der
Rechtsverordnung aufgrund einer Kos-
tenfolgeabschätzung ein entsprechen-

der finanzieller Ausgleich zu schaffen. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 und 3 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen."

Artikel II

Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gem. Art.78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG)

Erster Teil Grundlagen

§ 1 Anwendung des Konnexitätsprinzips

(1) Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) einschließlich eines Verteilschlüssels in das Gesetz oder die Rechtsverordnung aufzunehmen.

(2) Mit den kommunalen Spitzenverbänden ist ein Beteiligungsverfahren durchzuführen, um möglichst zu einer einvernehmlichen Beurteilung der Folgen der Aufgabenübertragung oder -veränderung zu gelangen.

(3) Dieses Gesetz findet auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung und auf Gesetz- und Verordnungsentwürfe aus der Mitte des Landtags Anwendung.

(4) Regelungen dieses Gesetzes, die die Aufgabenübertragung betreffen, gelten für die Veränderung bestehender Aufgaben entsprechend.

(5) Alle Regelungen dieses Gesetzes für das Gesetzgebungsverfahren gelten für den Erlass von Rechtsverordnungen entsprechend.

§ 2

Geltungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips

(1) Die Aufgabenübertragung betrifft Pflichtaufgaben und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Wenn aufgrund europäischer oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, findet das Konnexitätsprinzip nur insoweit Anwendung, als dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und dieser genutzt wird.

(2) Auf den vorhandenen Aufgabenbestand wird § 1 Abs.1 nicht rückwirkend angewandt.

(3) § 1 Abs. 1 findet keine Anwendung, wenn durch Gesetz oder Verordnung Anforderungen, die für jedermann gelten, geregelt werden.

(4) Eine Veränderung einer bestehenden Aufgabe im Sinne von § 1 Abs.1 liegt dann vor, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden. Mengenmäßige Änderungen, die die Aufgabenwahrnehmung nicht wesentlich berühren, werden nicht erfasst.

(5) Ein Belastungsausgleich erfolgt erst, wenn bei Betrachtung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit die Schwelle einer wesentlichen Belastung überschritten wird. Entsprechendes gilt, wenn mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen.

§ 3**Kostenfolgeabschätzung**

(1) Der Kostenfolgeabschätzung sind die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendigen und unmittelbar anfallenden Kosten zugrunde zu legen.

(2) Für die Prognose gemäß Absatz 1 sind die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu schätzen. Diese Ermittlungen sind schriftlich zu dokumentieren.

(3) Zur Ermittlung der geschätzten Kosten der übertragenen Aufgabe sind die folgenden Schritte durchzuführen:

1. Sämtliche Umstände der Durchführung der Aufgabe (z.B. Zahl der Leistungsempfänger, Zahl der Leistungsprozesse, benötigte Verwaltungsressourcen) sind zu beschreiben. Ist beabsichtigt, durch Ausführungsvorschriften besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung (z.B. Häufigkeit von Kontrollen, Anzahl zu untersuchender Stichproben) zu stellen, ist dies bei der Kostenermittlung zu berücksichtigen; sind derartige Anforderungen nicht vorgesehen, ist dies zu dokumentieren.
2. Die künftig auf der Grundlage des Gesetzentwurfs zu bewirkenden Leistungen an Dritte (Sozialleistungen, Beihilfen, Subventionen usw.) sind nach Höhe und Fallzahlen pauschal zu schätzen.
3. Der Personalaufwand ist zu errechnen, indem die durchschnittlichen Kosten der mit der Wahrnehmung der Aufgabe betrauten Mitarbeiter mit dem geschätzten durchschnittlichen Zeitaufwand multipliziert werden; bei der Berechnung kann auf Erfahrungswerte des Landes oder anderer Stellen zurückgegriffen werden.

4. Der Sachaufwand ist für einen Büroarbeitsplatz mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 vom Hundert auf den Personalaufwand oder mit einer Sachkostenpauschale zu veranschlagen; der sonstige aufgabenspezifische Sachaufwand ist zu schätzen. Die Verwaltungsgemeinkosten sind nur zu berücksichtigen, wenn sie sich durch die Aufgabenübertragung voraussichtlich erhöhen; dann ist ein Zuschlag von bis zu 10 vom Hundert auf den Personalaufwand anzusetzen.
5. Der Aufwand für Investitionen, soweit diese ersichtlich für die Erfüllung der Aufgabe zu tätigen sind, ist bei der Ermittlung der Kosten gleichfalls zu berücksichtigen.

(4) Sind die Kommunen berechtigt, ihren Aufwand durch - nach den üblichen Maßstäben berechnete - Gebühren, Beiträge oder Entgelte zu decken, sind diese zu schätzen und in Abzug zu bringen.

(5) Erfolgen mit der gesetzlichen Regelung gleichzeitig Entlastungen bei der Wahrnehmung anderer Aufgaben im selben Geschäftsbereich, so ist die Mehrbelastung um diese Entlastung zu mindern. Absatz 3 gilt entsprechend.

(6) Die Mehrbelastung ergibt sich durch die Verrechnung der geschätzten Kosten der Aufgabe (Abs.3) mit den geschätzten Einnahmen (Abs.4) und den geschätzten anderweitigen Entlastungen (Abs.5).

§ 4 Belastungsausgleich

(1) Ergibt sich durch die Aufgabenübertragung eine Mehrbelastung, ist der Kostenausgleich sowie der Verteilschlüssel im Gesetz zu regeln. Über den Verteilschlüssel werden die auf die jeweiligen Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Kostenpauschalen festgesetzt. Der Verteilschlüssel soll in sachlich angemessener Weise aus dem Regelungsgehalt des Gesetzes abgeleitet werden. Die jährliche Zahlung des Ausgleichs kann in Teilbeträgen erfolgen.

(2) Der Ausgleich ist pauschal in den Einzelplänen der jeweils fachlich betroffenen Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden zu veranschlagen.

(3) Die erstmalige Zahlung des Ausgleichs muss nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, das die Aufgabe überträgt, zeitnah erfolgen. Die Zahlung ist zu leisten, solange die Aufgabe wahrgenommen wird. Die jährliche Pauschale kann in der Höhe variieren.

(4) Ergeben sich durch spätere Änderungen für diese Aufgabe Entlastungen, ist die Pauschale zu reduzieren. Ergeben sich Belastungen, ist sie zu erhöhen.

(5) Die Kostenfolgeabschätzung ist innerhalb von fünf Jahren zu überprüfen; im Übrigen ist über den Belastungsausgleich zeitnah eine erneute Entscheidung zu treffen, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose offensichtlich unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.

§ 5 Zuständige Behörde

Zuständige Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist die oberste Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist.

Zweiter Teil Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung

§ 6 Erstellung der Kostenfolgeabschätzung

Bei einem Gesetzentwurf gemäß § 1 ist von der zuständigen Behörde frühzeitig eine Prognose der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenübertragung (Kostenfolgeabschätzung) zu erstellen und dem Entwurf beizufügen.

§ 7**Beteiligungspflicht**

(1) Im Rahmen der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sind Gesetzentwürfe einschließlich der Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 spätestens nach der ersten Beschlussfassung der Landesregierung mit einer Frist von vier Wochen diesen Verbänden zur Stellungnahme zuzuleiten. Für veränderte Entwürfe soll die Frist mindestens eine Woche betragen.

(2) Nach Ablauf der Frist gemäß Absatz 1 führt die zuständige Behörde mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Anhörung durch. Im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden kann auf die Anhörung verzichtet werden.

(3) Wenn die kommunalen Spitzenverbände der Kostenfolgeabschätzung zustimmen, nimmt die zuständige Behörde dieses Ergebnis in die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Beschlussfassung durch die Landesregierung auf.

(4) Soweit die kommunalen Spitzenverbände der Abschätzung nicht zustimmen, ist ein Konsensgespräch durchzuführen. Zu diesem Gespräch kann jede Seite Dritte hinzuziehen. Um eine Verständigung über die Richtigkeit der sachlichen Grundlagen zu erzielen, kann die zuständige Behörde ein Gutachten erstellen lassen. Über den Gutachtenauftrag und den Sachverständigen sollen sich die zuständige Behörde und die kommunalen Spitzenverbände verständigen. Die Kosten trägt die zuständige Behörde.

§ 8**Verfahren bei fehlender Einigung**

(1) Wenn eine Einigung über die Kostenfolgeabschätzung nicht herbeigeführt wird, sind die abschließenden Stellungnahmen sowohl der kommunalen Spitzenverbände als auch der zuständigen Behörde der Vorlage des Gesetzentwurfs zur Beschlussfassung durch die Landesregierung beizufügen.

(2) Nach Beschlussfassung der Landesregierung über den Gesetzentwurf leitet die Landesregierung den Entwurf einschließlich der Kostenfolgeabschätzung nach § 3 sowie die abschließenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände mit einer Beschlussempfehlung dem Landtag zu.

Dritter Teil Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags

§ 9 Verfahren

Der Landtag kann zur Ermittlung des Belastungsausgleichs Sachverständige hinzuziehen, eine öffentliche Anhörung durchführen oder einen Bericht der Landesregierung entsprechend den §§ 3 und 4 anfordern.

§ 10 Anforderung eines Berichts der Landesregierung

Fordert der Landtag einen Bericht der Landesregierung zur Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung an, kann er sie zusätzlich auffordern, ein Beteiligungsverfahren entsprechend § 7 Abs. 1 und 2 mit den kommunalen Spitzenverbänden durchzuführen.

Vierter Teil Schlussvorschriften

§ 11 Außer-Kraft-Treten

Das Gesetz tritt nach Ablauf von fünf Jahren außer Kraft.

Artikel III

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom ... in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

I.

Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastung geschützt werden.

Da die Einführung der strikten Konnexität zu einer Schärfung des Kostenbewusstseins führt, wird damit auch ein Beitrag dazu geleistet, die finanziellen Folgen einer Aufgabenübertragung stärker in das Kalkül des Gesetzgebers einzubeziehen.

Schließlich geht es darum, die Regeln des Miteinanders von Land und Kommunen noch verlässlicher auszugestalten. Land und kommunale Spitzenverbände werden künftig in einem gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren über die Aufgabenübertragung und die Kostenabschätzung ins Gespräch kommen, und zwar mit dem erklärten Ziel, einen Kompromiss zu finden.

II.

Erfahrungen und Regelungen anderer Staaten (z.B. Österreich) und Länder legen nahe, dass ein striktes Konnexitätsprinzip ohne Gesetzeskostenfolgeabschätzung und ohne eine Verfahrensregelung nicht funktioniert.

Deshalb werden ergänzend zur verfassungsrechtlichen Regelung die Grundzüge der Erstellung der Kostenfolgeabschätzung, des Belastungsausgleichs und des Beteiligungsverfahrens in einem Ausführungsgesetz geregelt. Diese Verbindlichkeit erleichtert die Handhabung der verfassungsrechtlichen Neuregelung und beugt etwaigen Streitigkeiten bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs vor.

Der Belastungsausgleich wird pauschaliert, um den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Die Kostenermittlung (Berechnung der Mehrkosten abzüglich möglicher Einnahmen) und der Zeitabstand der Überprüfungen werden festgelegt.

Durch die Verpflichtung zur Aufstellung einer Kostenfolgeabschätzung vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens werden frühzeitig die Entscheidungsgrundlagen transparenter gemacht.

Durch die Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände in ein gesetzlich abgesichertes Verfahren wird ein Konsens in der Beurteilung der Kostenfolgen angestrebt.

Besonderer Teil

Zu Artikel I

Durch die Änderung des Art.78 Abs.3 Satz 1 wird klargestellt, dass das Konnexitätsprinzip bei der Verpflichtung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben durch Gesetze im materiellen Sinn (Gesetze und Rechtsverordnungen) zur Anwendung gelangt.

Mit der Einfügung des Wortes „darin“ wird verdeutlicht, dass die Bestimmungen über die Kostendeckung nicht im jährlichen Finanzausgleichsgesetz getroffen werden können, sondern dass die finanzielle Ausgleichsregelung in dem Gesetz oder der Verordnung selber geregelt werden muss.

Die neu hinzugefügten Sätze 2 bis 4 begründen die Aufnahme des strikten Konnexitätsprinzips in die Verfassung.

Das strikte Konnexitätsprinzip stellt eine zweifache Anforderung:

Erstens ist eine Kostenregelung bei der Aufgabenübertragung bzw. -veränderung vorzusehen, und zweitens trifft den Gesetzgeber eine Kostenerstattungspflicht, wenn eine Mehrbelastung der kommunalen Haushalte eintritt.

Nach bisheriger Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs war die Kostendeckungsregelung bei der Verpflichtung zur Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben so zu verstehen, dass diese auch für die Erweiterung früher übertragener Aufgaben galt (VerfGH NRW, Urteil vom 22.9.1992 - VerfGH 3/91 -, OVG 43, 216 (227)).

Im neu hinzugefügten Satz 2 wird dieser Aspekt präzisiert, indem geregelt wird, dass das Konnexitätsprinzip nicht nur bei der Übertragung neuer, sondern auch bei der Veränderung bestehender Aufgaben zum Kostenausgleich führt.

Dabei handelt es sich aber nur um die Veränderung übertragbarer und bereits früher übertragener Aufgaben. Der Geltungsbereich erstreckt sich nicht auf solche Aufgaben, die für die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie wesensimmanent sind. Derartige Existenzaufgaben, die die Selbstorganisation der Kommunen, d.h. die Organbildung und die eigene Personal- und (Vermögens-) Verwaltung, betreffen, werden originär wahrgenommen und sind als nicht übertragbare Aufgaben von der Anwendung des Konnexitätsprinzips ausgeschlossen. Die Kosten, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben entstehen, werden aus eigenen Mitteln finanziert.

Satz 2 schränkt des Weiteren die Verpflichtung zum Kostenausgleich dahingehend ein, dass sie nur bei einer wesentlichen Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgelöst wird. Um eine Aufteilung der Belastung zu verhindern, bestimmt das Ausführungsgesetz in § 2 Abs.5 Satz, dass mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde in einem 5-Jahres-Zeitraum kumulativ zu werten sind.

Die von der jeweiligen Regelung materiell betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände werden jeweils in ihrer Gesamtheit betrachtet.

Zugleich wird in Satz 2 der Gesetzgeber zur Aufstellung einer Kostenprognose (Kostenfolgeabschätzung) verpflichtet. Nach Auffassung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs kann vom Gesetzgeber insoweit nicht mehr verlangt werden als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt (VerfGH NRW, Urteil vom 2. September 2003 – VerfGH 6/02).

Um einen besonders effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände sicherzustellen, wird in Satz 3 auf Verfassungsebene die Verpflichtung zu Anpassung des finanziellen Ausgleichs im Falle einer von der Prognose des Gesetzgebers nachträglich abweichenden Kostenentwicklung eingeführt. Wird eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, muss der Belastungsausgleich mit Wirkung für die Zukunft an die real eingetretene Belastung angepasst werden.

Satz 4 ermächtigt den Gesetzgeber, ein Ausführungsgesetz zu erlassen. In diesem Gesetz werden die Grundsätze der Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung geregelt. Dazu gehören auch die Regelungen zur Festsetzung des Belastungsausgleichs. Außerdem werden Ausführungsbestimmungen zum Beteiligungsverfahren der kommunalen Spitzenverbänden getroffen.

Zu Artikel II

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 78 Abs.3 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung regelt die Erstellung der Kostenfolgeabschätzung und das Beteiligungsverfahren der kommunalen Spitzenverbänden.

Beide Verfahren sind sowohl bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Landesregierung (Zweiter Teil) als auch bei solchen aus der Mitte des Landtags durchzuführen (Dritter Teil). Der erste Teil des Gesetzes enthält allgemeine Bestimmungen zur Anwendung und zum Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips sowie zur Erstellung der Kostenfolgeabschätzung und zur Feststellung des Belastungsausgleichs, die für beide Verfahrensarten gelten. Der vierte Teil regelt die Befristung des Gesetzes.

Zu § 1

Die Regelung greift die Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in Artikel 78 Abs.3 S.2 der Landesverfassung auf. Aufgabenübertragung und Belastungsausgleich werden unter nachfolgend geregelten Voraussetzungen miteinander verknüpft.

Das Konnexitätsprinzip greift nur, wenn die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit wesentlich belastet werden. Je nach dem, welche Lebenssachverhalte in einem Gesetz oder einer Verordnung geregelt werden, kann die Zahl der hierdurch betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände geringer sein als die Gesamtzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Die Betrachtung der Belastung orientiert sich jeweils an der Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände. Eine wie auch immer geartete Sondersituation einzelner Kommunen bleibt im Rahmen dieses Gesetzes unbeachtlich.

Wie in § 4 noch ausgeführt wird, sind die Regelungen zum Belastungsausgleich und zum Verteilschlüssel in die Aufgabenübertragungs- bzw. Aufgabenveränderungsnorm aufzunehmen.

Mit den Absätzen 4 und 5 wird klargestellt, dass alle Regelungen, die in diesem Ausführungsgesetz für die Aufgabenübertragung bzw. Gesetzgebung getroffen werden, auch für die Veränderung von Aufgaben bzw. den Erlass von Rechtsverordnungen gelten.

Zu § 2

In Absatz 1 wird der Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips beschrieben. Artikel 78 Abs.3 der Landesverfassung will verhindern, dass die Gemeinden infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre (freiwilligen) Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen. Darum findet das Konnexitätsprinzip auch nur auf die Pflichtaufgaben und die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben Anwendung.

Absatz 1 Satz 2 verdeutlicht, dass das Land einen Ausgleich nur dann leistet, wenn die Aufgabenübertragung dem Land ursächlich zugerechnet werden kann. Werden Inhalt und Umfang gemeindlicher Aufgaben durch Bundes- oder Europarecht bestimmt oder werden durch Landesrecht lediglich bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt, ohne dass ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und genutzt wird, ist dies nicht der Fall.

Die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips gilt nur für zukünftige Aufgabenübertragungen und -veränderungen. Das Konnexitätsprinzip entfaltet keine Rückwirkung für den bisherigen Aufgabenbestand.

Das Konnexitätsprinzip kommt ferner dann nicht zur Anwendung, wenn Anforderungen, die auch für jedermann gelten, geregelt werden, z.B. Bauvorschriften oder Regelungen zur Verkehrssicherungspflicht.

Im Hinblick auf den beabsichtigten effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände soll das Konnexitätsprinzip auch bei der Veränderung bestehender Aufgaben gelten, allerdings nur in solchen Fällen, in denen besondere Anforderungen, d.h. Standards, geändert werden. Damit sind diejenigen Standards gemeint, die den behördlichen Vollzug einer Aufgabe maßgeblich prägen. Zum Beispiel: Die ordnungsbehördliche Aufgabe, die Bürgerinnen und Bürger vor gefährlichen Hunden zu schützen, bestand seit langem. Der Vollzug dieser Aufgabe ist jedoch im Zuge der Diskussion um den wirksamen Schutz vor sog. Kampfhunden durch das Landeshundegesetz völlig neu gestaltet worden.

Rein mengenmäßige Änderungen, die für die Aufgabenerledigung unwesentlich sind, bleiben unbeachtlich. Wird z.B. das Wahlalter heruntergesetzt, führt das zwar zu einer Zunahme der Wähler (und generiert einen Verwaltungsmehraufwand), aber nicht zu einer Veränderung der den Vollzug prägenden Standards.

Ein Belastungsausgleich erfolgt gem. Absatz 5 Satz 1 erst bei Überschreitung einer Bagatellschwelle. Zur Beurteilung der Frage, ob die Schwelle der wesentlichen Belastung überschritten worden ist, sind die betroffenen Kommunen in ihrer Gesamtheit zu betrachten.

Kriterien für die Wesentlichkeit sind die Dauer und die Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen. Die Schwelle der wesentlichen Belastung kann im Regelfall als überschritten angesehen werden, wenn die geschätzte jährliche (Netto-) Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 € pro Einwohner liegt (Dies entspräche bei einer landesweiten Regelung einer Summe von ca. 4,5 Mio. €).

Die nachfolgende Regelung des Absatz 5 Satz 2 soll verhindern, dass sich mehrere marginale Übertragungen verschiedener Aufgaben aus dem Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde zu einer erheblichen Belastungskette kumulieren, ohne dass ein Ausgleich gewährt würde. Das Konnexitätsprinzip kommt daher zur Anwendung, wenn innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums die Aufgabenübertragungen in einem Geschäftsbereich zu einer Überschreitung der Bagatellschwelle führen.

Zu § 3

Die Bestimmungen über den Belastungsausgleich in § 4 setzen die Prognose hinsichtlich der mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen notwendigen und unmittelbar anfallenden Kosten (Kostenfolgeabschätzung) voraus. Dabei ist auf eine durchschnittlich wirtschaftlich und sparsam arbeitende Gemeinde abzustellen.

Gemäß § 3 sind die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu prognostizieren. Auch wenn im Ausführungsgesetz zur Durchführung der Kostenfolgeabschätzung eine Methodik vorgegeben wird, so verbleibt dem Gesetzgeber im Hinblick auf die gewählten Ansätze eine Einschätzungsprärogative.

Nur wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose offensichtlich unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist, besteht eine Nachbesserungspflicht gemäß § 4 Absatz 5 2. Halbsatz.

Verantwortlich für die Erstellung der Kostenfolgeabschätzung ist entweder die oberste Landesbehörde, deren Geschäftsbereich betroffen ist, oder der Landtag.

Die Kostenfolgeabschätzung ist schriftlich so zu dokumentieren, dass die Grundannahmen zum Mengengerüst, die einzelnen Ermittlungsergebnisse und das Ergebnis der Mehrbelastung nachvollzogen werden können.

Die Abschätzung soll für das erste Finanzjahr nach Inkrafttreten der Neuregelung und die beiden Folgejahre vorgenommen werden. Sollten sich darüber hinaus wesentliche Abweichungen ergeben, sind diese ebenfalls darzustellen. Den Schätzungen sind die wirtschaftlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des geplanten Inkrafttretens zugrunde zu legen. Mögliche Kostensteigerungen brauchen nicht berücksichtigt zu werden.

Für die Ermittlung der Kostenfolgen eignet sich eine aus der Betriebswirtschaft hergeleitete Analysesystematik.

Die Absätze 3 bis 6 beschreiben die Methodik der Erstellung der Kostenfolgeabschätzung im Einzelnen. In Absatz 3 werden die Schritte für die Schätzung der Kosten der übertragenen Aufgabe festgelegt.

Der erste Schritt besteht gem. Absatz 3 Nr.1 in der Festlegung und Berechnung des Mengengerüsts.

Im Mengengerüst sind auf der Grundlage eines produktorientierten Ansatzes alle Umstände zur Durchführung einer Aufgabe zu beschreiben. Eine neue rechtsetzende Maßnahme muss insofern im Hinblick auf die enthaltenen Verwaltungsprodukte sowie die damit verbundenen Geschäftsprozesse analysiert werden. Die einzelnen Geschäftsprozesse sind getrennt zu betrachten.

Davon ausgehend sind die Zahl und die Struktur der Produktempfänger zu schätzen.

Anschließend sind Zahl, Art und Dauer der Geschäftsprozesse anzugeben.

Danach sind die zur Produkterstellung benötigten Verwaltungsressourcen zu beschreiben:

Dies umfasst Angaben zur Zahl und Qualifikation der benötigten Bediensteten sowie zur benötigten Infrastruktur (z.B. Amts- und Klassenräume, Laborplätze, Fahrzeuge, IT-Struktur) und zu Verbrauchsmitteln (z.B. Chemikalien für Untersuchungen, Impfstoffe).

Bei der Erstellung des Mengengerüsts ist zu berücksichtigen, ob die Absicht besteht, durch Ausführungsvorschriften (Allgemeine Verwaltungsvorschriften, Runderlasse etc.) besondere Standards für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu setzen. Die Inanspruchnahme von Verwaltungsressourcen durch derartige besondere Anforderungen ist in die Aufwandsberechnungen einzubeziehen. Ist der Erlass von Ausführungsvorschriften nicht beabsichtigt, ist dies in der Kostenfolgeabschätzung zu dokumentieren.

Soweit zur Erfüllung des Zweckes der neuen rechtsetzenden Maßnahme Leistungen an Dritte (Zweckausgaben) erfolgen, sind diese gem. Absatz 3 Nr.2 im nächsten Schritt zu schätzen. Es kann sich dabei um monetäre (Sozialleistungen, Beihilfen, Zuschüsse) oder sachliche Leistungen (Bekleidung, Schulbücher, Schülerfreifahrten) an natürliche oder an juristische Personen handeln. Die Ausgaben sind der Höhe nach zu schätzen und mit den prognostizierten Fallzahlen zu multiplizieren.

Absatz 3 Nr.3 befasst sich mit dem zu schätzenden Personalaufwand. Entsprechend den für das Mengengerüst ermittelten Kennzahlen für die benötigten Personalressourcen (Zahl und Qualifikation der Bediensteten) ist diese Zahl mit dem Zeitaufwand zu multiplizieren. Bei der Berechnung des Aufwands kann auf laufbahngruppenbezogenen Durchschnittswerte zurückgegriffen werden. In die Aufwandsberechnung sind pauschaliert die Vorsorgebeträge für die Altersversorgung der Bediensteten einzubeziehen.

Wenn aufgabenspezifische Vollzugskosten (z.B. durch die notwendige Heranziehung verwaltungsexterner Dienstleister) zu erwarten sind, ist der Personalaufwand mit einem pauschalen Aufschlag zu versehen.

Der Sachaufwand soll gem. Absatz 3 Nr.4 aus Gründen der Praktikabilität weitgehend in Form pauschaler Zuschläge veranschlagt werden. Besonderer aufgabenspezifischer Sachaufwand (z.B. besonders teure Verbrauchsmittel für Untersuchungen) ist zu schätzen.

Der Aufwand für Steuerungs- und Querschnittsaufgaben (Overheadkosten) ist nur dann zu berücksichtigen, wenn sich dieser durch die konkrete Aufgabenübertragung voraussichtlich erhöht; dann ist ein weiterer Zuschlag von bis zu 10 v.H. der Personalkosten anzusetzen.

Gemäß Absatz 3 Nr.5 sind bei der Berechnung des Aufwands auch die notwendigen Investitionen zu berücksichtigen.

Dabei kann es sich um Erstanschaffungs-, Erweiterungs- oder Ersatzinvestitionen handeln. Bei Investitionsgütern ist der Nutzungszeitraum festzulegen. Bei den Abschreibungen ist von den Anschaffungs- und Herstellungskosten der Investitionen auszugehen. Die Abschreibung ist nach der linearen Methode vorzunehmen.

Gemäß Absatz 4 sind auf der Einnahmenseite die prognostizierten Einnahmen durch Gebühren, Beiträge und Entgelte einzustellen. Diese sind nach den üblichen Maßstäben (z.B. bei Gebührenrahmen) zu schätzen. Ebenso ist zu prüfen, ob neue Gebührentatbestände zu schaffen sind oder ob die Gebührenhöhe anzupassen ist.

Gemäß Absatz 5 sind anderweitige Entlastungen zu berücksichtigen. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände von der Wahrnehmung von Aufgaben im Geschäftsbereich derselben obersten Landesbehörde entlastet, sind die Einsparungen zu ermitteln und in Abzug zu bringen. Gleiches gilt, wenn sich bei Veränderungen derselben Aufgabe Entlastungen ergeben (z.B. Anzeige- statt Genehmigungsverfahren verbunden mit Intensivierung der Überwachung). Durch die Eröffnung einer Verrechnungsmöglichkeit wird die federführende Behörde in die Lage versetzt, Haushaltsmittel für die neue Aufgabe zu erwirtschaften.

Für die Ermittlung der Einsparungen ist die Methodik, die in Absatz 3 beschrieben wird, entsprechend anzuwenden.

Absatz 6 beschreibt, wie die Mehrbelastung rechnerisch zu ermitteln ist.

Zu § 4

Ergibt sich nach der Kostenfolgeabschätzung eine Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, muss im Gesetz eine Regelung über die Kostendeckung (Belastungsausgleich) getroffen und ein Verteilschlüssel festgesetzt werden.

Der Verteilschlüssel soll in einer dem spezifischen Regelungsgehalt des Gesetzes sachlich angemessenen Weise die Zahlung des Belastungsausgleichs regeln.

Richtgrößen für die Schlüsselsätze können neben der Einwohnerzahl auch andere Kennwerte sein, die für die Erstellung des gesetzesspezifischen Mengengerüsts von Bedeutung sind (z.B. Heimplätze, Anzahl überwachungsbedürftiger Anlagen usw.).

Zur besseren Handhabung des Verteilschlüssels können die Gemeinden und Gemeindeverbände in Staffelplassen zusammengefasst werden, denen jeweils ein bestimmter Vom-Hundert-Satz der Ausgleichssumme zuzuordnen ist. Es können aber auch Festbeträge festgesetzt werden.

Der Belastungsausgleich besteht in einem Vollkostenersatz der festgestellten (Netto-) Mehrbelastung, der pauschaliert gewährt wird.

Der Belastungsausgleich wird pauschal im Einzelplan des Geschäftsbereichs bzw. den Einzelplänen der fachlich betroffenen Geschäftsbereiche veranschlagt. Die Kostendeckung nach dem Konnexitätsprinzip tritt somit neben die Zuweisungen aus dem allgemeinen Steuerverbund, so dass die zur Finanzierung des Belastungsausgleichs benötigten Haushaltsmittel nicht dem kommunalen Finanzausgleich entzogen werden.

Der Belastungsausgleich ist zu zahlen, sobald und solange die Aufgabe wahrgenommen wird. Die jährliche Pauschale muss allerdings nicht in allen Jahren gleich hoch sein. Die Umstellung des Verwaltungsvollzugs zu Beginn der Wahrnehmung einer neuen Aufgabe kann z.B. zunächst eine höhere Pauschale rechtfertigen. Generell gilt, dass bei Wahrnehmung derselben Aufgabe die Pauschale bei späteren Entlastungen (auch durch Herabsetzung von besonderen Anforderungen in Ausführungsvorschriften) zu reduzieren oder bei späteren Belastungen zu erhöhen ist.

Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ist die Kostenfolgeabschätzung erneut zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben. Es findet jedoch keine nachträgliche Spitzabrechnung statt.

Unbeschadet dessen muss der Belastungsausgleich nachjustiert werden, wenn sich herausstellt, dass Annahmen der Kostenprognose offensichtlich unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen, denn mehrere falsche Annahmen können sich gegebenenfalls gegenseitig neutralisieren und zur Festsetzung eines angemessenen Ausgleichs führen. Liegen die Voraussetzungen für die Nachjustierung vor, wird der Belastungsausgleich nur mit Wirkung für die Zukunft abgeändert.

Zu § 5

Diese Regelung enthält eine Legaldefinition der zuständigen Behörde.

Zu § 6

Diese Regelung stellt klar, dass die federführende Behörde verpflichtet ist, frühzeitig eine Kostenfolgeabschätzung zu erarbeiten. Diese Prognose ist dem Gesetzentwurf voranzustellen oder dem Verordnungsentwurf als Anlage beizufügen.

Zu § 7

Mit dem hier geregelten Beteiligungsverfahren wird das Verhältnis zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Kommunen des Landes auf eine verlässliche Grundlage gestellt. Es stellt sicher, dass die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig und durch Vorlage der Kostenfolgeabschätzung umfassend über die sich ergebenden finanziellen Auswirkungen von Aufgabenübertragungen oder –veränderungen informiert werden; anschließend sollen die Kostenfolgen im partnerschaftlichen Dialog möglichst objektiv abgeschätzt und hinsichtlich des Belastungsausgleichs und des Verteilschlüssels möglichst ein Konsens hergestellt werden.

Gesetzentwürfe einschließlich der Kostenfolgeabschätzung sind den kommunalen Spitzenverbänden spätestens nach der erstmaligen Beschlussfassung der Landesregierung über den Entwurf zuzuleiten.

Die Spitzenverbände erhalten die Gesetzentwürfe mit einer Mindestfrist von vier Wochen zur Stellungnahme und haben Gelegenheit, die Kostenprognose, die die zuständige Behörde erstellt hat, zu prüfen.

Werden abgeänderte Entwürfe, zu denen bereits eine Stellungnahme ergangen ist, nach Abänderung erneut in das Beteiligungsverfahren gegeben, beträgt die Mindestfrist eine Woche.

Die federführende Behörde führt anschließend mit den kommunalen Spitzenverbänden eine mündliche Anhörung durch. Die Spitzenverbände können auf die Durchführung der Anhörung verzichten. Wenn sie der Prognose zustimmen, wird dieses Ergebnis in die entsprechende Kabinetttvorlage für die Landesregierung aufgenommen.

Sind die kommunalen Spitzenverbänden anderer Auffassung, können sie die Einberufung eines Konsensgesprächs verlangen; hiermit soll eine Einigung ernsthaft angestrebt werden. Sowohl die zuständige Behörde als auch die kommunalen Spitzenverbände können zu diesem Gespräch Dritte hinzuziehen, z.B. ein andere oberste Landesbehörde oder die Gemeindeprüfungsanstalt. Erscheint ein Konsens möglich, wenn eine Verständigung über die Grundannahmen der Kostenprognose erzielt wird, kann von der zuständigen Behörde ein Gutachten über die sachlichen Grundlagen der Abschätzung in Auftrag gegeben werden. Über den Gutachtenauftrag und den Sachverständigen sollen sich beide Seiten verständigen.

Zu § 8

Kann ein Konsens nicht gefunden werden, sind die abweichende Empfehlung der Verbände (einschließlich Begründung) und die Stellungnahme der federführenden Behörde dem Gesetzentwurf im Wortlaut beizufügen.

Zu § 9

Der Landtag ist an das verfassungsrechtliche Gebot des strikten Konnexitätsprinzips, insbesondere an die Verpflichtung, gesetzliche Kostendeckungsbestimmungen bei Aufgabenübertragungen zu treffen, ebenso gebunden wie die Landesregierung.

Wegen der besonderen Stellung der Legislative werden dem Landtag jedoch mehrere Optionen im Hinblick auf die Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung eingeräumt.

Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags können bereits bei der Einbringung eine Kostenfolgeabschätzung enthalten. Ist das nicht der Fall, kann der Landtag entscheiden, ob und wann er eine Kostenfolgeabschätzung durch ein Sachverständigengutachten erstellen lässt, ein öffentliche Anhörung durchführt oder sich diesbezüglich von der Landesregierung berichten lässt (s. hierzu die Begründung zu den §§ 3 und 4).

Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens gelten die Artikel 65 ff. der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und die Geschäftsordnung des Landtags.

Zu § 10

Fordert der Landtag nach Maßgabe des § 9 einen Bericht zur Kostenfolgeabschätzung und zum Belastungsausgleich an, kann er die Landesregierung zusätzlich auffordern, ein Beteiligungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden gem. § 7 Abs. 1 und 2 durchzuführen. Die Regelungen der Geschäftsordnung des Landtags bleiben hiervon unberührt.

Zu § 11

Zur Überprüfung der Erfahrungen wird das Ausführungsgesetz auf fünf Jahre befristet.

Zu Artikel III

Dieser Artikel regelt das In-Kraft-Treten des Artikelgesetzes.

Edgar Moron
Carina Gödecke
Dorothee Danner
Heinz Wirtz

und Fraktion

Sylvia Löhrmann
Johannes Remmel
Monika Düker
Ewald Groth

und Fraktion